

L'action internationale du Québec

Août 2006

Numéro 2

Ce document est disponible dans www.mri.gouv.qc.ca

Fondements juridiques et historiques

Mot de la ministre

« La présence du Québec sur la scène internationale date de plusieurs décennies, mais elle s'est intensifiée au cours des 40 dernières années. Cette présence répond à une nécessité : promouvoir les intérêts du

Québec et assurer l'expression de son identité. En ce début du XXI^e siècle, les défis sans précédent qui se posent à la société québécoise la rendent plus pertinente que jamais. »

Monique Gagnon-Tremblay
Ministre des Relations internationales et
ministre responsable de la Francophonie

Le Québec est un État fédéré qui exerce des compétences dont la plupart lui sont exclusives, telles que le droit privé, la gestion des ressources naturelles, la santé, l'éducation, la culture ou les institutions municipales. Il gère son système fiscal et prélève ses taxes et impôts. Il administre les tribunaux et l'essentiel des services de sécurité publique et il est responsable de la sélection des immigrants pour son territoire. Par ailleurs, le gouvernement du Québec exerce, conjointement avec le gouvernement fédéral, certaines responsabilités comme l'environnement, l'agriculture ou les transports.

Il a mis en place, au cours des années, des instruments juridiques et institutionnels qui lui permettent d'assumer les dimensions internationales de ses responsabilités. Il a confié au ministère des Relations internationales le mandat de diriger l'action du gouvernement à l'étranger, de coordonner à cet effet l'action des ministères et organismes, de gérer un réseau de représentations à l'étranger, de négocier et de mettre en application des ententes internationales.

Tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 40 ans ont agi avec une remarquable constance. Le Québec compte aujourd'hui une trentaine de postes à l'étranger. Plus de 300 ententes bilatérales sont en vigueur avec des États nationaux ou fédérés dans près de 80 pays. Le gouvernement du Québec siège aux instances de la Francophonie. Il participe aux travaux et conférences de l'UNESCO et suit de près les travaux des organisations internationales qui concernent ses compétences et ses intérêts. Il assure la mise en œuvre sur son territoire de plusieurs conventions internationales conclues sous l'égide des Nations Unies ou d'autres instances internationales.

Les fondements juridiques

La Constitution canadienne est muette sur la conduite des relations internationales. S'agissant d'une législation remontant à l'époque coloniale, les relations extérieures n'y sont pas mentionnées, si ce n'est la question des traités conclus par l'Empire britannique.

Les jugements successifs des tribunaux depuis le XIX^e siècle ont par ailleurs établi qu'au Canada, l'État fédéré n'est pas subordonné à l'État fédéral. En 1937, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres, cour de dernière instance pour le Canada à l'époque, statue que le pouvoir de mettre en œuvre les traités internationaux relève soit du Parlement canadien, soit des Législatures provinciales, suivant la dévolution interne de la matière visée. Le partage des pouvoirs entre l'État fédéral et l'État fédéré prévu par la Constitution demeure étanche. Voilà pourquoi le Québec considère qu'il lui revient d'assumer l'extension internationale de ses attributions. L'action internationale du Québec résulte de ce dualisme constitutionnel et s'est construite sur ces fondements.

Cette ligne de pensée politique a été suivie par tous les gouvernements québécois subséquents.

Discours prononcé à l'occasion du 40^e anniversaire de l'ouverture du Centre des arts de la Confédération

« Nous croyons que, lorsque le gouvernement du Québec est le seul gouvernement compétent pour appliquer un engagement international, il est normal qu'il soit celui qui prenne cet engagement. En somme, il revient au Québec d'assumer, sur le plan international, le prolongement de ses compétences internes : ce qui est de compétence québécoise chez nous est de compétence québécoise partout. »

Jean Charest

Premier ministre du Québec

Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, 8 novembre 2004

Chronologie des fondements juridiques

- 1867** La fédération canadienne est créée.
- 1931** Le *Statut de Westminster* reconnaît l'indépendance du Canada.
- 1937** Le Conseil privé de Londres statue que le pouvoir de mettre en œuvre les traités internationaux conclus par le Canada relève soit du gouvernement fédéral, soit des provinces, selon que la matière visée par le traité est de compétence fédérale ou provinciale.
- 1940** La loi québécoise permet de nommer un agent général dans tout pays étranger.
- 1965** Le vice-premier ministre Paul Gérin-Lajoie énonce les fondements de ce qui deviendra la « doctrine Gérin-Lajoie » reconnaissant le principe du prolongement externe des compétences internes. La conclusion d'un engagement international doit revenir à celui qui dispose des pouvoirs nécessaires à son application.
- 1967** Le ministère des Affaires intergouvernementales, précurseur du

ministère des Relations internationales, est créé.

- 1970** La Convention de Niamey reconnaît le statut de gouvernement participant, permettant au Québec de participer directement aux travaux de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), qui deviendra l'Organisation internationale de la Francophonie.
- 1978** L'Entente Couture-Cullen reconnaît l'autorité du Québec dans la sélection, selon ses propres critères, des immigrants qui viendront s'établir au Québec.
- 2002** L'Assemblée nationale est associée au processus de conclusion des engagements internationaux qui touchent le Québec.
- 2006** Un accord Canada-Québec reconnaît le rôle international du Québec et son droit d'intervention dans tous les travaux et conférences de l'UNESCO, au sein de la Délégation canadienne.

Quand il agit sur le plan international pour promouvoir et défendre ses intérêts dans les domaines de sa compétence, le Québec le fait toutefois en reconnaissant que la Loi constitutionnelle de 1867 et la personnalité juridique internationale du Canada confèrent au gouvernement fédéral un domaine réservé qui comprend

notamment la défense, l'octroi du statut diplomatique, la reconnaissance des États étrangers, les douanes et les tarifs douaniers.

Dans certains cas, l'action du Québec à l'étranger a fait l'objet d'ententes avec le gouvernement canadien. Par exemple, en immigration, le Québec définit ses propres critères de sélection et choisit les immigrants indépendants qu'il souhaite accueillir. En Francophonie, le Québec a conclu avec le gouvernement canadien un protocole en 1971, consacrant ainsi son statut de gouvernement participant, conformément à la Charte de l'Agence de coopération culturelle et technique qui deviendra l'Organisation internationale de la Francophonie.

De plus, avec l'Accord de mai 2006 relatif à l'UNESCO, le gouvernement canadien reconnaît qu'en raison de

sa spécificité, le Québec est amené à jouer un rôle particulier au plan international. L'Accord établit la fonction de représentant permanent du Québec au sein de la Délégation permanente du Canada auprès de l'UNESCO et reconnaît le droit du Québec d'intervenir dans tous les travaux et conférences de l'UNESCO pour y faire valoir sa voix.

Depuis 2002, les engagements internationaux importants du gouvernement doivent préalablement être soumis à l'Assemblée nationale, qu'ils soient signés directement par le Québec ou qu'ils requièrent le consentement du Québec pour leur application, s'ils sont signés par le Canada et touchent des compétences québécoises.

En vertu de la loi, l'Assemblée nationale est désormais associée systématiquement au processus de conclusion des engagements internationaux importants. L'Assemblée s'assure ainsi de débattre d'enjeux majeurs pour la société.

Quelques jalons historiques

Les origines de l'action du gouvernement du Québec à l'étranger remontent au XIX^e siècle. Ses activités extérieures, essentiellement unilatérales, se sont d'abord axées sur l'immigration, la recherche d'investissements et le commerce.

À partir de 1871, le Québec envoie des agents d'immigration au Royaume-Uni, en Europe continentale et aux États-Unis. De 1880 à 1883, le représentant du Québec à Londres apporte également son soutien aux exportateurs québécois.

En 1882, le gouvernement nomme à Paris Hector Fabre pour agir comme « représentant attiré du gouvernement du Québec pour toutes les négociations qui ressortent des attributions de la Province ». Cette nomination se caractérise par la portée générale du mandat, les instructions relativement structurées

et le haut niveau de responsabilités du titulaire qui relève directement du premier ministre du Québec.

Le Québec nomme un agent général à Londres, en 1911, puis à Bruxelles, trois ans plus tard.

En 1940, la *Loi concernant les agents généraux de la province* prévoit des nominations « pour tout pays et pour tout endroit dans le Dominion ou à l'étranger ». Son but est de promouvoir le développement du Québec en favorisant les exportations, l'immigration, le tourisme, les investissements et les rapports avec les marchés financiers.

C'est en vertu de cette loi qu'en 1943, le gouvernement nomme un agent général à New York. Depuis juin 1940, ce dernier occupait le poste de Secrétaire du Bureau commercial et touristique du Québec dans la métropole américaine.

Premières représentations et autres postes du Québec à l'étranger

- 1871** Envoi d'agents d'immigration au Royaume-Uni, en Europe et aux États-Unis.
- 1882** Hector Fabre, nommé agent général à Paris.
- 1911** Pantaléon Pelletier, nommé agent général à Londres.
- 1914** Godfroi Langlois, nommé agent général à Bruxelles.
- 1940** Ouverture du Bureau commercial et touristique du Québec à New York qui deviendra la Délégation générale du Québec en 1943.
- 1961** Ouverture de la Maison du Québec à Paris qui deviendra la Délégation générale du Québec en 1964.
- 1962** Délégation générale du Québec à Londres.
- 1964** Bureau du Québec à Milan.
- 1968** Bureau du Québec à Chicago, future délégation.
- 1970** Bureau du Québec à Boston, future délégation.
Bureau du Québec à Los Angeles, future délégation.
- 1972** Délégation générale du Québec à Bruxelles.
- 1973** Ouverture de la Maison du Québec à Tokyo qui deviendra la Délégation générale du Québec en 1992.
- 1980** Délégation générale du Québec à Mexico.

À partir de 1960, le Québec vit une grande transformation sociale et politique, qu'on appelle « Révolution tranquille ». Le gouvernement donne un rôle accru à l'État et entreprend une réforme en profondeur de l'Administration. La société québécoise développe un intérêt manifeste pour les échanges avec l'étranger et la coopération devient de plus en plus importante dans des domaines comme l'éducation, la culture ou la santé.

En 1961, le Québec adopte une loi qui prévoit la nomination à l'étranger d'agents ou de délégués généraux qui exerceront « des fonctions d'ordre économique et culturel ainsi que toute autre fonction que peut lui attribuer le lieutenant-gouverneur en conseil ». C'est un nouveau départ pour l'expansion du réseau des représentations du Québec dans plusieurs villes à travers le monde : Paris (1961), Londres (1962), Milan (1964), Chicago (1968), Boston et Los Angeles (1970), Bruxelles (1972), Tokyo (1973), Mexico (1980), Beijing (1998) et Shanghai (1999), entre autres.

Le 13 avril 1967 est adoptée la loi créant le ministère des Affaires intergouvernementales, précurseur de l'actuel ministère des Relations internationales. Le Québec est la seule province canadienne à être dotée d'un ministère dédié exclusivement à ses relations avec l'étranger.

Les relations interparlementaires

Les législateurs québécois sont actifs dans le domaine des relations interparlementaires. L'Assemblée nationale du Québec est membre de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie et de l'Association parlementaire du Commonwealth. En 1997, elle est l'hôte de la première Conférence des parlementaires des Amériques, devenue depuis la Confédération parlementaire des Amériques (COPA).

Les parlementaires québécois entretiennent des relations avec

les élus français, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Ils maintiennent également des liens étroits avec deux grandes organisations américaines qui visent à promouvoir la coopération intergouvernementale, l'échange d'information et l'élaboration de programmes conjoints : la National Conference of State Legislatures (NCSL) et le Council of State Governments (CSG), qui regroupent les membres des Parlements de 50 États et territoires américains.

Un réseau de représentations à l'étranger

Le Québec est présent dans quelque vingt pays. Ces représentations ont des mandats qui varient selon les villes ou les pays où elles sont implantées. Suivant leurs attributions, elles traitent de questions politiques, économiques et commerciales, de tourisme, d'immigration, de culture, d'éducation, de relations institutionnelles, de coopération intergouvernementale, en plus d'assurer de façon générale la promotion du Québec.

Elles informent aussi le gouvernement québécois des développements

économiques, politiques ou sociaux de leurs territoires, lesquels sont susceptibles d'avoir des incidences sur le Québec.

Les délégations générales et les délégations sont dirigées par un représentant (délégué général ou délégué) nommé par le gouvernement. Les autres bureaux sont dirigés par des fonctionnaires affectés par le ministère des Relations internationales. ■

Discours à l'École nationale d'administration publique

« Depuis 40 ans, chaque gouvernement québécois a poussé plus loin l'engagement international du Québec. [...] L'un des grands défis auxquels la société québécoise devra faire face au cours des prochaines années est celui, aux ramifications multiples, posé par la mondialisation. Plusieurs secteurs de compétence exclusive du Québec, jadis à l'abri des grands courants internationaux, ne le sont plus. Le gouvernement sera partout où l'intérêt du Québec le commandera. Nous ferons entendre notre voix partout. »

Jean Charest

Premier ministre du Québec
Québec, 25 février 2004

Relations
internationales
Québec 